Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

32 642 Zelfstandigen zonder personeel in de zorg

Nr. 9

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 april 2015

Hierbij stuur ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, zoals door u verzocht door uw brief van 12 februari 2015 een reactie op de brief van het Platform Zelfstandige Ondernemers (PZO-ZZP) en de Zorg Professional, d.d. 2 februari 2015. In de brief verzoeken PZO-ZZP en de Zorg Professional om beantwoording van een aantal vragen, welke zijn opgenomen in diezelfde brief.

Hieronder worden de betreffende vragen van een reactie voorzien.

PZO-ZZP en de Zorg Professional hebben een aantal vragen gesteld over modelcontracten:

- Ten aanzien van de modelcontracten is gebleken dat FNV Zelfstandigen en BTN een initiatiefrol hebben gekregen met uw Ministerie. Wat is de reden dat de taskforce, die dit ZZP-proces intensief heeft gevolgd, hierover niet is benaderd, noch geïnformeerd?
- Daarbij rijst tevens de vraag waarom andere ZZP organisaties en hun achterbannen niet zijn betrokken bij dit proces. Dit in verband met de vergaande borging van het met zzp'ers praten in plaats van over zzp'ers.
- In lijn met bovenstaande zou het wenselijk zijn dat andere belanghebbende partijen inzicht krijgen in het concept dat er zou liggen.
- De vele ontslagen in de thuiszorg leidt bij veel zorgverleners tot de vraag of werken in zelfstandigheid voor hen een optie is. Tegelijk moet schijnzelfstandigheid worden voorkomen. Des te meer vraagt dit om spoedige helderheid over de juiste modellen voor verzekeraars, opdrachtgevers en zzp'ers. Een trage procesgang werkt knellend voor alle partijen, niet in de laatste plaats bij de cliënt die zijn of haar zorgverlener wil behouden.

Ik ben het met PZO-ZZP en de Zorg Professional eens dat het van belang is dat er snel modellen komen ten aanzien van zorgverlening door zzp'ers, zodat er meer duidelijkheid ontstaat over wanneer er sprake is van werken

kst-32642-9
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

buiten dienstbetrekking. Het belang hiervan is ook al eerder door het kabinet onderstreept in zijn brief Zzp'er in de zorg[1] *van 10 oktober 2014. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de goedkeuring van beoordeelde voorbeeldovereenkomsten zich echter niet kan uitstrekken tot de vraag of de zzp'er fiscaal als ondernemer kan worden aangemerkt. Dat is namelijk ook afhankelijk van andere individuele feiten en omstandigheden, zoals het aantal opdrachtgevers en de omzet van de zzp'er, die niet geregeld worden in een overeenkomst tussen een zorginstelling en zorgverlener.*
De ontwikkeling van voorbeeldovereenkomsten is een samenspel tussen enerzijds veldpartijen en anderzijds de Ministeries van VWS en Financiën. Veldpartijen ontwikkelen hun voorbeeldovereenkomsten en leggen die voor aan het Ministerie van VWS en de Belastingdienst. VWS en de Belastingdienst beoordelen deze overeenkomsten en geven indien nodig aan op welke onderdelen de voorbeeldovereenkomsten moeten worden aangepast om goedgekeurd te kunnen worden.
Een dergelijk proces heeft op 11 februari 2015 geleid tot het goedkeuren van een voorbeeldovereenkomst, die was voorgelegd door BTN en FNV Zelfstandigen[2]*. Deze voorbeeldovereenkomst is gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl en is door een ieder te gebruiken. Voor een goed begrip en voor juiste toepassing van deze voorbeeldovereenkomst moet deze worden gelezen binnen de context van de «Kamerbrief over VSO zzp'ers in de zorg» met bijlagen*[3]*. BTN en FNV Zelfstandigen hebben geenszins van de ministeries een initiatiefrol gekregen, maar hebben zelf het initiatief genomen om een voorbeeldovereenkomst te ontwikkelen en deze voor te leggen aan de beoordelende partijen.*
Het Ministerie van VWS en de Belastingdienst zijn momenteel ook met andere partijen, die een voorbeeldovereenkomst hebben voorgelegd, in overleg. Indien dit tot goedgekeurde voorbeeldovereenkomsten leidt, zullen deze ook openbaar worden gemaakt via www.rijksoverheid.nl . Het Ministerie van VWS en de Belastingdienst zijn graag bereid ook met PZO-ZZP en de Zorg Professional in overleg te gaan, in het kader van een te beoordelen voorbeeldovereenkomst van PZO-ZZP en de Zorg Professional.

Wat is de visie van de Belastingdienst ten aanzien van deze ontwikkeling, nu zij elke vorm van onderaanneming hebben beoordeeld als het werken in loondienst? Hoe zal dit de werkwijze veranderen ten aanzien van het toezicht door de Belastingdienst?

De Belastingdienst oordeelt op basis van geldende wet- en regelgeving en jurisprudentie. Tot voor kort vormde de Kwaliteitswet zorginstellingen een knelpunt om tot een ander fiscaal oordeel te komen dan het bestaan van een dienstbetrekking.
De Kwaliteitswet zorginstellingen is namelijk alleen van toepassing op instellingen, niet op solistische werkende zorgverleners en legt daarmee de verantwoordelijkheid om kwalitatief goede zorg te verlenen eenzijdig bij de zorginstellingen. Indien de zzp'er in opdracht van een instelling werkzaam is, wordt in dat geval eerder uitgegaan van een gezagsverhouding. Dit wordt anders met de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) die thans in behandeling is bij de Eerste Kamer. De Wkkgz is ook van toepassing op solistisch werkende zorgverleners. In het geval dat werkzaamheden voor meerdere opdrachtgevers/instellingen worden verricht is een zzp'er aan te merken als solistisch werkende zorgverlener met een eigen wettelijke basis op grond waarvan zij gehouden zijn om

---

[1] Kamerstuk 32 642, nr. 5
[2] Hiervan bent u middels een brief (Kamerstuk 32 642, nr. 7) op de hoogte gesteld. De voorbeeldovereenkomst heeft betrekking op een zorginstelling en een zzp'er die in opdracht van die zorginstelling aan thuiszorgcliënten zorg verleent.
[3] Kamerstuk 32 642, nr. 7 en nr. 8

kwalitatief goede zorg te verlenen. Voor de Belastingdienst betekent dit dat geen sprake meer hoeft te zijn van een gezagsverhouding.
De Wkkgz biedt daarmee ruimte voor zzp'ers om buiten dienstbetrekking en in opdracht van een instelling of een cliënt te kunnen werken in de thuiszorg. De Wkkgz is nog niet in werking getreden, maar in de brief van 10 oktober 2014 is gezegd dat op de Wkkgz mag worden geanticipeerd. Contracten kunnen in overeenstemming worden gebracht met de Wkkgz en ter beoordeling aan de Belastingdienst en VWS worden voorgelegd. Dat is nu als eerste gebeurd met de voorbeeldovereenkomst van BTN en FNV-zelfstandigen. Als de relatie tussen de zorginstelling en de zzp'er conform deze voorbeeldovereenkomst is vormgegeven, dan is sprake van werken buiten dienstbetrekking. Daarbij bepalen de feiten en omstandigheden van het geval dus of een zorgverlener daadwerkelijk buiten dienstbetrekking werkt. Voorbeeldovereenkomsten die ontwikkeld worden, hebben als doel om hen daarbij te helpen. Risico's zijn en blijven echter voor rekening van (vermeende) zzp'ers en zorginstellingen, die op een manier werken waardoor – naar feiten en omstandigheden beoordeeld – sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking. Daar verandert de Wkkgz niets aan.

In het volgende antwoord wordt ingegaan op de invloed die beoordeelde overeenkomsten op het toezicht van de Belastingdienst gaan hebben.

Is het niet wenselijk dat de Belastingdienst in brede zin een gerichte handhavingsstrategie krijgt toebedeeld om gericht malafide zaken aan te pakken en de grote groep zzp'ers die hier niets mee te maken hebben zodoende buiten schot te houden?

De Belastingdienst maakt voor zijn toezicht gebruik van handhavingsregie. Dit is het bewust en afgewogen kiezen, op basis van kennis over (het gedrag van) subjecten, omgeving en risico's, welke vormen van aanpak worden ingezet om een verbetering van het nalevingsgedrag te bereiken of goed te ondersteunen. Een vorm van handhavingsregie kan zijn het maken van afspraken met een groep of branche.
Bij het huidige gebruik van VAR-wuo's in de zorgsector zijn opdrachtgevers gevrijwaard voor de loonheffingen. Dat is alleen anders bij fraude of kwade trouw van de opdrachtgever. Aanpak van onterecht gebruik van een VAR-wuo bij opdrachtgevers is daardoor moeizaam, zo niet onmogelijk. De bewijslast om aan te tonen dat de opdrachtgever frauduleus heeft gehandeld, ligt bij de Belastingdienst. Daarbij moet de Belastingdienst bewijzen dat de opdrachtgever het oogmerk heeft gehad om de VAR-wuo of VAR-dga te misbruiken. Het is niet voldoende om aan te tonen dat de opdrachtgever had kunnen weten dat er sprake was van een dienstbetrekking. De Belastingdienst heeft dan ook geen zaken kunnen afronden waarbij hij aan de op hem rustende bewijslast ten aanzien van de kwade trouw van de opdrachtgever kan voldoen. Intern zijn mogelijke zaken wel daarop beoordeeld, maar het bewijs schoot in die gevallen tekort.

Door het gebruik van beoordeelde voorbeeldovereenkomsten worden de handhavingsmogelijkheden van de Belastingdienst vergroot. Een voorbeeldovereenkomst is een papieren werkelijkheid. De Belastingdienst kan het voorbeeld toetsen aan de feitelijke werkzaamheden. Wordt er in praktijk niet overeenkomstig de overeenkomsten gewerkt dan kan de Belastingdienst aan de opdrachtgever een correctieverplichting of een naheffingsaanslag opleggen. De Belastingdienst zal dit doen als hij de aangetroffen situatie als een (fictieve) dienstbetrekking kwalificeert. Malafide zaken kunnen met meer succes worden aangepakt ten opzichte van de huidige VAR-praktijk.

Hoe verloopt de ontwikkeling van zorg in natura, wat zijn momenteel de knelpunten en hoe kunnen wij gezamenlijk bijdragen aan een structurele lange termijn oplossing?

Vorig jaar heeft het kabinet een onafhankelijk onderzoeksbureau onderzoek[4] laten uitvoeren naar de mogelijkheden en knelpunten om als zzp'er werkzaam te zijn in de thuiszorg in natura. De uitkomsten van dit onderzoek zijn tevens opgenomen in de brief Zzp'er in de zorg[5] van 10 oktober 2014. De belangrijkste knelpunten die uit het onderzoek naar voren kwamen betroffen:

1. *de onmogelijkheid voor zzp'ers om zelf contracten aan te gaan met zorgkantoren en zorgverzekeraars. Zorgverzekeraars en zorgkantoren zijn terughoudend met directe contractering van zzp'ers in de thuiszorg vanwege praktische belemmeringen, zoals hogere administratieve lasten. Er zijn geen wettelijke belemmeringen voor directe contractering van zzp'ers.*
2. *onduidelijkheid over de (fiscale) status van de zzp'er. Hierbij speelde ook mee dat zzp'ers die werkzaam zijn via een thuiszorginstelling in voorkomende gevallen op grond van de relevante wetgeving en jurisprudentie naar het oordeel van de Belastingdienst en het UWV niet zelf verantwoordelijk en aansprakelijk zijn voor de geleverde zorg, waardoor er geoordeeld wordt dat er sprake is van een dienstbetrekking.*

Ik heb geen indicaties dat er zich momenteel nieuwe, andersoortige knelpunten voor doen. Ten aanzien van het eerste knelpunt kan ik melden dat het kabinet in overleg is met zorgverzekeraars om te kijken hoe de ervaren belemmeringen ten aanzien van directe contractering kunnen worden verminderd en er meer mogelijkheden kunnen worden gecreëerd voor directe contractering van zzp'ers in het geval van wijkverpleging. Alle zzp'ers die in 2014 deelnamen aan de landelijk pilot directe contractering, kunnen op basis van de afspraak met zorgverzekeraars over continuïteit van zorg bij wijkverpleging, de zorg in 2015 aan hun cliënt continueren als zzp'er. Ten aanzien van de onduidelijkheid over de status van de zpp'er wordt met de introductie van de Wkkgz, zoals hiervoor beschreven, een deel van het knelpunt weggenomen. Verder kunnen voorbeeldovereenkomsten een belangrijke bijdrage leveren aan het wegnemen van de onzekerheid en onduidelijkheid of er sprake is van werken in dienstbetrekking of niet. Met het goedkeuren en publiceren van de voorbeeldovereenkomst die is voorgelegd door BTN en FNV Zelfstandigen, is een belangrijke stap gezet in het geven van meer handvatten aan veldpartijen op dit punt. De voorbeeldovereenkomst heeft betrekking op de veel voorkomende situatie van een zorginstelling en een zzp'er die in opdracht van die zorginstelling aan thuiszorgcliënten zorg verleent. Veldpartijen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het verder wegnemen van de onduidelijkheid over werken in dienstbetrekking of niet, door ook voor andere situaties voorbeeldovereenkomsten te ontwikkelen en deze ter goedkeuring voor te leggen aan het Ministerie van VWS en de Belastingdienst.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn

[4] Bijlage bij kamerstuk 32 642, nr. 5
[5] Kamerstuk 32 642, nr. 5